

Maaseutuviraston tehtävät

MMM067:02/2005

Helsinki 2006

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖLLE

Maa- ja metsätalousministeri Juha Korkeaoja päätti 13.9.2005 esittää perustettavan Maaseutuviraston toimipaikaksi Seinäjokea. Virastovalmisteluun kuuluu useita osa-alueita. Viraston perustaminen johtaa muutoksiin niissä organisaatioissa, joista tehtäviä siirretään, erityisesti maa- ja metsätalousministeriön maatalousosastolla ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksessa.

Virastovalmistelua ja viraston alueellistamisen toteuttamista johtaa kansliapäällikkö Jarmo Vaitinen yhteistyössä ylijohtaja Ilkka Ruskan ja ylijohtaja Seppo Heinosen kanssa. Virastovalmistelua ja viraston alueellistamista suunnittelemaan asetettiin projektiryhmä, joka valmistelee hankesuunnitelman ja päättää mahdollisista osaprojekteista, työryhmistä ja muusta virastovalmistelun käytännön järjestämisestä ja toteutuksen seurannasta.

Samalla perustettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli tehdä ehdotus maaseutuviraston tehtävällisyydestä sekä maa- ja metsätalousministeriöstä ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta Maaseutuvirastoon siirrettävistä tehtävistä.

Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi helmikuun 2006 loppuun mennessä.

Maa- ja metsätalousministeriön asettaman maaseutuviraston tehtäviä valmistelevan työryhmän puheenjohtajana toimi maatalousneuvos Leena Tenhola maa- ja metsätalousministeriön maatalousosastolta. Työryhmän jäseniksi nimettiin apulaisosastopäällikkö Heimo Hanhilahti (maa- ja metsätalousministeriö, maatalousosasto), johtaja Raili Ervasti-Järvinen (Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus, talousryhmä), maatalousneuvos Marja Husu (maa- ja metsätalousministeriö, maatalousosasto), suunnittelija Jyrki Hämäläinen (henkilöstön edustaja, Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus), maatalousneuvos Esko Juvonen (maa- ja metsätalousministeriö, maatalousosasto), johtaja Eeva-Liisa Lehto (Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus, tietohallintoryhmä), taloussuunnittelija Pirjo Miettinen (henkilöstön edustaja, Pardia, maa- ja metsätalousministeriö), maatalousneuvos Carl-Gustav Mikander (maa- ja metsätalousministeriö, maatalousosasto), tarkastusneuvos Hanna Nikkilä (maa- ja metsätalousministeriö, maatalousosasto), vanhempi hallitussihteeri Susanna Paakkola (maa- ja metsätalousministeriö, maatalousosasto), maatalousneuvos Olli-Pekka Peltomäki (maa- ja metsätalousministeriö, maatalousosasto), ylitarkastaja Mari Raininko (henkilöstön edustaja, JUKO, maa- ja metsätalousministeriö), tarkastusneuvos Jari Siirola (maa- ja metsätalousministeriö, sisäisen tarkastuksen yksikkö), vanhempi hallitussihteeri Sinikka Silén (maa- ja metsätalousministeriö, talousyksikkö). Työryhmän sihteeiksi nimettiin erikoissuunnittelija Ilkka Kommeri (Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus, tietohallintoryhmä) ja ylitarkastaja Minna Luusua (maa- ja metsätalousministeriö, maatalousosasto).

Työryhmä kokoontui kaikkiaan 14 kertaa. Työryhmä kuuli asiantuntijoina maaseutujohtaja Erkki Ojalaa Maaseudun kehittäjä ry:stä, osastopäällikkö Sakari Ängeslevää Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksesta, hallitusneuvos Tanja Viljasta, ylitarkastaja Juha Palosta, apulaisosastopäällikkö Pentti Lähteenojaa, ylitarkastaja Leena Summasta, talousjohtaja Hannele Laihosta, maatalousneuvos Taina Vesantoa, yliarkkitehti Raija Seppästä, erityisasiantuntija Leena Räsästä ja hallitusneuvos Esko Laurilaa MMM:stä sekä johtaja Mika Tuikkasta Tikestä.

Saatuaan työnsä päätökseen, työryhmä luovuttaa sen kunnioittaen maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä 28. helmikuuta 2006

Leena Tenhola

Raili Ervasti-Järvinen

Heimo Hanhilahti

Marja Husu

Jyrki Hämäläinen

Esko Juvonen

Eeva-Liisa Lehto

Pirjo Miettinen

Carl-Gustav Mikander

Hanna Nikkilä

Susanna Paakkola

Olli-Pekka Peltomäki

Mari Raininko

Jari Siirola

Sinikka Silén

Ilkka Kommeri

Minna Luusua

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO.....	5
2 MAASEUTUVIRASTON YDINTEHTÄVÄT	9
2.1 TUKIEN HAKU JA KÄSITTELY	9
2.2 VALVONTA	10
2.3 TUKIEN MAKSAMINEN JA TAKAISINPERINTÄ	11
2.4 RAPORTOINTI JA SEURANTA	12
2.5 TIETOJÄRJESTELMIEN YLLÄPITO JA KEHITTÄMINEN, TIETOHALLINTO	12
3 MAASEUTUVIRASTON SISÄINEN TARKASTUS.....	14
4 MAKSAJAVIRASTOTEHTÄVÄT	15
4.1 TEHTÄVIEN SIIRTO	15
4.2 TOIMIVALTAINEN VIRANOMAINEN	16
5 HALLINTOVIRANOMAISEN TEHTÄVÄT.....	17
5.1 HALLINTOVIRANOMAISEN TEHTÄVIEN SIIRTO.....	17
5.2 EU:N RAHASTOKAUDEN 2000-2006 TEHTÄVÄT:	18
6 MAASEUTUVIRASTON MÄÄRÄYSTENANTOVALTA JA MUU OHJAUS.....	20
7 ALAISEN HALLINNON OHJAUS JA TE-KESKUSTEN TULOSOHJAUS.....	22
7.1 ALAISEN HALLINNON OHJAUS	22
7.2 TE-KESKUSTEN TULOSOHJAUS.....	22
7.3 TULOSOHJAUKSEEN JA TE-KESKUSTEN KEHITTÄMISEEN LIITTYVÄT YHTEISTYÖRYHMÄT	23
7.4 TULOSOHJAUSPROSESSIIN LIITTYVIÄ JÄRJESTELYJÄ	24
8 YLEISHALLINTOTEHTÄVÄT.....	25
8.1 HENKILÖSTÖHALLINTO	25
8.2 TALOUSHALLINTO.....	25
8.3 MUUT YLEISHALLINTO- JA TUKITEHTÄVÄT	26
9 YHTEENVETO	28

1 Johdanto

Taustaa

Maa- ja metsätalousministeriö päätti 13.12.2004, että maatalous- ja maaseutuhallinnon toimeenpanotehtäviä varten perustetaan uusi virasto (Maaseutuvirasto), johon kootaan tehtäviä ja henkilöstöä maa- ja metsätalousministeriöstä (MMM) ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta (Tike). Viraston sijoituspaikkakunnasta tehtiin alueellistamisen edellyttämä sijoitusselvitys, jossa viraston paikkakunnaksi esitettiin Lahtea. Ministeriö päätti 13.9.2005, että maataloushallinnon uuden keskusviraston sijoituspaikkakunta on Seinäjoki.

Vuonna 2001 oli silloinen hallitus tehnyt esityksen maataloushallinnon keskusvirastoksi. Tässä esityksessä olisi kaikista Tiken tehtävistä ja osasta ministeriön tehtäviä muodostettu maataloushallinnon keskusvirasto. Hallitus veti kuitenkin esityksensä pois eduskunnasta. Nyt perusteilla oleva virasto vastaa tehtäviltään osittain aiempaa esitystä.

Ministeriö päätti 12.10.2005 Maaseutuviraston ja sen alueellistamisen valmistelun johtamisen ja suunnittelun järjestämisestä, projektiryhmän asettamisesta sekä maaseutuviraston tehtäviä valmistelevalle työryhmän asettamisesta. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotus maaseutuviraston tehtäväkokonaisuuden määrittelystä sekä MMM:stä ja Tikestä siirrettävistä tehtävistä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtäviä kootaan Valtiokonttorin palvelukeskukseen. Henkilöstöhallinnon järjestämisestä on pohtinut 11.10.2005 asetettu työryhmä, joka on saanut työnsä päätökseen 31.1.2006¹. Taloushallinnon järjestämisestä selvittämään MMM:n hallinnon alalla Valtiokonttorin Kiekumallin mukaisesti asetettiin 15.11.2006 työryhmä, joka sai työnsä päätökseen 28.2.2006².

Toimeksianto

Virastovalmistelutyöryhmän tuli esittää viraston tehtäväkokonaisuus, MMM:stä ja Tike:stä siirrettävät tehtävät ja sekä niihin tarvittavat resurssit helmikuun loppuun mennessä, jotta ministeriön suunnitelman mukaisesti voidaan keväällä saattaa eduskunnan käsittelyyn ns. virastolaki ja jotta maaliskuussa 2006 voidaan laatia virastoa koskevat suunnitelmat vuoden 2007 talousarviota varten. Alueellistamisen ja virastovalmistelun hankesuunnitelman mukaisesti valmistelu etenee ja tarkentuu työryhmän esityksen jälkeen niin, että virasto voisi aloittaa toimintansa 1.5.2007.

Viraston valmistelussa on otettu huomioon meneillään olevat talous- ja henkilöstöhallinnon tukitehtävien kehittämishankkeet ja viraston ao. tehtävät ja resurssit on suunniteltu Kiekumallin pohjalta. Taloushallintoa koskevat esitykset perustuvat sitä selvitelleen työryhmän selvitykseen.

¹ Dnro TIKE 580/042/2005

² Dnro MMM074:00/2005

Uuden keskusviraston valmistelun lähtökohtana ovat olleet nykyisen ja edellisen hallituksen linjaukset keskushallinnon rakenteen kehittämistä siten, että strateginen päätöksenteko ja toimeenpano eli operatiivinen päätöksenteko pidetään erillään. Ministeriöitä kehitetään niin, että ne keskittyvät lainvalmisteluun ja muun hallitustason poliittisen päätöksentöön valmisteluun, hallinnonalansa strategiseen johtamiseen, toimialansa kehittämiseen sekä EU asioihin ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön. Ministeriöiden kehittämisen tavoitteena on pitää ministeriöt pieninä ja nopealiikkeisinä.

Operatiiviset ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät sijoitetaan ministeriötä alemmalle tasolle. Siirrettäessä toimeenpanotehtäviä turvataan vastaanottavalle organisaatiolle riittävät resurssit tehtävien hoitamiseksi.³

Virasto osana maataloushallintoa

Maatalous on kaikkein pisimmälle integroitu sektori Euroopan unionissa. Maatalouteen ja maaseudunkehittämiseen vaikuttava poliittinen päätöksen teko tapahtuu unionin tasolla. Jäsenvaltioiden kansallinen toimivalta on hyvin rajoitettu. Unionin tasolla säädetään hyvin yksityiskohtaisesti yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanosta.

Kansallisella maatalouspoliittisilla toimenpiteillä täydennetään yhteisötason politiikkaa. Maa- ja metsätalousministeriö on kansallinen maatalous- ja maaseutupoliittinen toimija.

Perustettava keskusvirasto tulee toimimaan maa- ja metsätalousministeriön tulosohejauksessa. Maatalous- ja maaseutupoliittisissa kysymyksissä ohjaajana tulee olemaan maatalousosasto. Alueatasolla toimeenpanotehtäviä hoitavat 15 työvoima- ja elinkeinokeskusta ja paikallistasolla maaseutuelinkeinoviranomaiset yli kolmessa sadassa kuntatason toimipisteessä.

Keskushallintotason kumppaneina maataloushallintoon osallistuvat mm. Tulli, Elintarviketurvallisuusvirasto (1.5.2006, Evira) Tike, Valtiokonttori, sekä neuvonta- ja tuottajajärjestöt.

Maataloushallinnon asiakkaita ovat viljelijät, maaseutuyrittäjät ja yhdistykset, elintarvikealan yritykset, tuojat ja viejät, varastoijat, koulut, päiväkodit, seurakunnat, järjestöt, yhdistykset, yliopistot, tutkimuslaitokset, paikalliset toimintaryhmät, neuvontajärjestöt, kuluttajat ja luottolaitokset.

Perustettavan keskusviraston myötä maataloushallinnosta tulee Suomessa monissa tehtävissä neliportainen, ja jos otetaan huomioon, että poliittinen päätöksenteko tapahtuu unionin tasolla, viisiportainen.

Virastovalmistelussa on nähty erityisen suurena haasteena se, että maataloushallinto toimii yhtenäisenä prosessina, joka tuottaa hallinnon lopulliselle asiakkaalle luotettavasti ja asiakkaan tarpeet huomioonottaen palvelut, erityisesti tukien maksut, ajallaan ja oikein perustein.

³ Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa, Valtioneuvoston selonteko VNS2/2005 vp

Kun maatalouspoliittisia linjauksia tehdään EU tasolla tai kansallisesti, tulisi olla tieto niiden vaikutuksista toimeenpanoon. Erityisesti maatalouspolitiikassa tukijärjestelmiin vaikuttavia muutoksia tapahtuu vuosittain ja ne on toimeenpantu hyvin nopealla aikataululla. Jotta tässä onnistuttaisiin, tulisi toimeenpanon palaute olla saatavilla kun poliittisia linjauksia tehdään. Tämä myös edellyttää, että toimeenpanotaho on hyvin perillä ja osittain osallistuu EU-tasolla tehtävään komission asetusten valmisteluun siltä osin kuin se koskee toimeenpanoa.

Perustuslain mukaan hallituksen esitysten, valtioneuvoston asetusten ja ministeriön asetusten esittely tapahtuu ministeriöstä. Nykyisessä organisaatiossa ministeriön toimeenpanolinja valmistelee ja esittelee yksityiskohtaisia toimeenpanoa koskevia ministeriön asetuksia. Perustettava virasto ei voi antaa asetuksia, mutta sille voidaan siirtää norminantovaltaa teknisluonteisissa seikoissa.

Jotta toimeenpanon näkökulmat voitaisiin kytkeä osaksi poliittista valmistelua, asetusten valmistelun tulisi tapahtua ministeriön ja viraston välisenä yhteistyönä. Viraston rooli asetusten valmistelussa vaihtelee tapauskohtaisesti siten, että toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä sen rooli on merkittävämpi kuin poliittisluonteisissa asioissa. Viraston resurssien määrittämisen kannalta on olennaista, missä laajuudessa se osallistuu asetusten valmistelutyöhön. Tämä tulee huomioida virastovalmistelun jatkotyössä ja varata virastolle riittävät resurssit asetusten valmisteluun.

Kun virasto vastaa alaisen hallinnon koulutuksesta ja neuvonnasta, olisi eduksi, että siellä tunnettaisiin asetuksilla annettujen määräysten valmistelussa esillä olleet perusteet.

Erityisen haasteen tukihallinnon toimeenpanolle asettaa se, että kansallisella tasolla säädösvalmistelun tulisi kytkeytyä läheisesti tietojärjestelmien kehittämiseen. Vain näin toimimalla voidaan EU aikana saadun kokemuksen perusteella varmistaa politiikkamuutosten onnistuminen toimeenpanossa aina tuensaajalle saakka. Mikäli virasto osallistuisi merkittäväällä panoksella asetusten valmisteluun, etuna olisi, että sillä olisi myös osaamista tietojärjestelmien kehittämisestä.

Jatkotyössä selvitetään viraston perustamisen edellyttämiä muutoksia valtion talousarvioon ns. substanssimäärärahojen osalta. Virasto osallistuisi talousarvion ja TTS:n laatimista varten tietojen keräämiseen ja analysointiin. TE-keskusten, tietohallinnon ja viraston toimintamäärärahojen osalta budjetointia käsitellään raportin ao. kohdissa.

Muita valmistelun lähtökohtia

Virastovalmistelussa on ollut lähtökohtana modernin ja asiakaslähtöisen toimeenpanoviraston perustaminen. Virastovalmistelussa ei ole otettu kantaa siihen, kuinka virasto myöhemmin alueellistetaan. Jo toimeenpanotehtävien erottaminen poliittisesta valmistelusta nähdään erittäin haasteellisena ja sen onnistuminen edellyttää toimintatapojen muutoksia sekä ministeriössä että yhteistyökumppaneissa sekä uusien toimintatapojen luomista virastossa. Viraston alueellistaminen lisää tätä haastetta.

Viraston tehtäviä pohdittaessa on pyritty ottamaan huomioon valtion konsernihallinnon ohjaussuhteiden uudistukset. Aiemmin mainitun talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien keskittämisen lisäksi ollaan laatimassa valtionhallinnon IT-strategiaa, joka linjaa tietohal-

linnon kehittämisen tavoitteita. Linjaukset MMM:n maatalous- ja elintarvikehallinnon tietohallinnon kehittämiseksi on myös otettu suunnittelussa huomioon.

Virasto hallinnoisi vuosittain arviolta yli kahden miljardin euron tukia ja maksuja, joista noin 40 % on EU:n rahoittamia. Maaseutuvirasto toimii maksajavirastona ja sen vastuulla on myös kansallisten tukijärjestelmien toimeenpano. Lisäksi on lähdetty siitä, että virastoon voidaan siirtää muita toimeenpanoluonteisia tehtäviä ministeriöstä kuitenkin niin, että ne tukevat virastokokonaisuutta liittymällä viraston ydintehtäviin.

Työryhmän työn organisointi

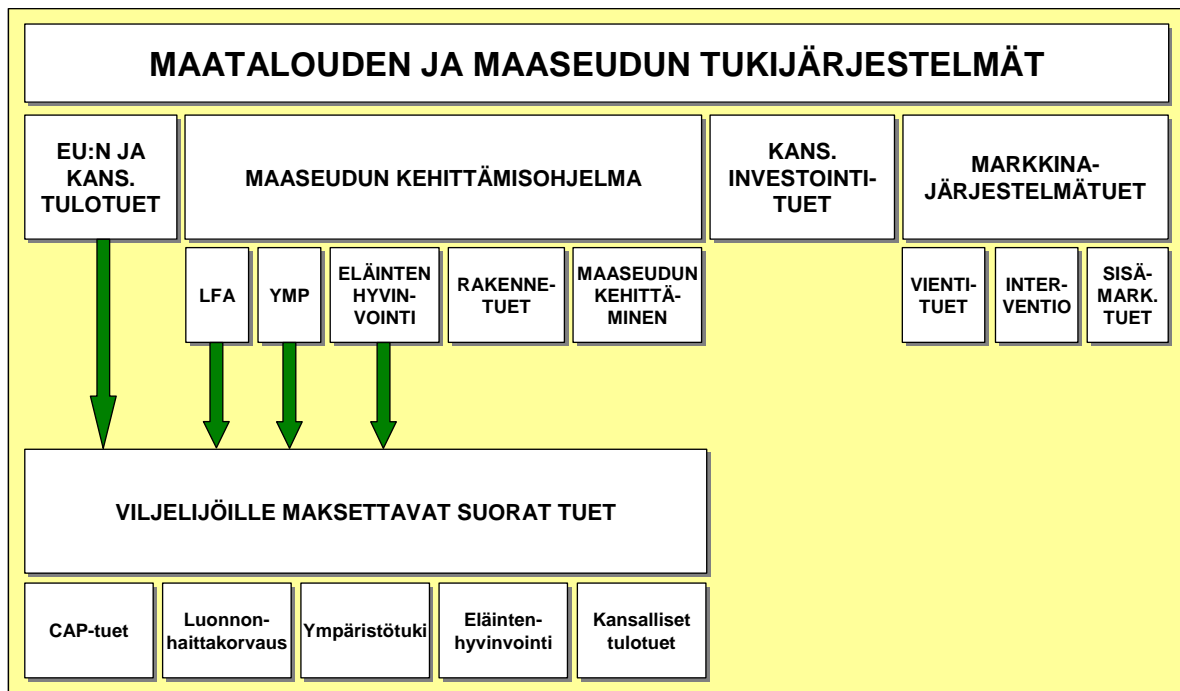
Koska työryhmän määräaika oli työmäärään nähden hyvin tiukka, annettiin eri osa-alueiden valmisteluvastuuta niistä perillä oleville tahoille, ns. alatyöryhmille. Vastuuhenkilöt tuottivat selvityksiä työryhmän käyttöön joko alatyöryhmässä tai muilla selvityksillä. Työryhmä käsitteli selvityksiä kokouksissaan. Työryhmän kokoukset ja käyty keskustelu on dokumentoitu pöytäkirjoihin, jotka ovat olleet MMM:n ja Tiken henkilöstön luettavissa Intranetissä.

Lisäksi työryhmä on raportoinut työstään mm. virastoinfossa. Tiukan aikataulun vuoksi työryhmällä ei ollut aikaa kuulla henkilöstöä ja muita asianosaisia niin paljon kuin olisi ollut suotavaa.

Koska alatyöryhmien selvityksissä on pohdittu laajasti ja hyvinkin tarkasti viraston tehtäviä sekä työnjakoa viraston, MMM:n, Tiken ja Eviran välillä, on katsottu perustelluksi liittää ne työryhmän raporttiin. Niitä voidaan hyödyntää virastovalmistelun jatkotyössä. Työryhmä ei ole yksityiskohtaisesti käsitellyt kaikkia selvityksiä. Työryhmän raportissa tuodaan esille sen näkemys ja esitykset, mutta se ei sitoudu alatyöryhmien esityksiin.

2 Maaseutuviraston ydintehtävät

Nykyisessä organisaatiossa ministeriön maatalousosaston toimeenpanolinja vastaa EU:n ja kansallisista varoista maksettavien tulotukien, maatilatalouden rakenteen ja maaseudun kehittämiseen sekä maataloustuotteiden markkinoihin vaikuttavien tukijärjestelmien toimeenpanosta Suomessa. *Jatkossa 1.5.2007 perustettava Maaseutuvirasto vastaisi kokonaisuudessaan näiden tukijärjestelmien toimeenpanosta, vaikka toimeenpanotehtäviä onkin hajautettu varsin laajasti keskus-, alue- ja paikallistasolle. Maaseutuvirasto olisi vastuussa riittävän koulutuksen ja tiedottamisen järjestämisestä asiakkaille heitä koskevista maataloushallinnon asioista.*



Tukijärjestelmät, jotka ehdotetaan Maaseutuviraston toimeenpantaviksi.

2.1 Tukien haku ja käsittely

Tukien hakuun ja käsittelyyn liittyviä tehtäviä on delegoitu laajasti muille viranomaisille ja hallinnolliset prosessit vaihtelevat tukijärjestelmittäin. *Jatkossa Maaseutuvirastolla olisi vastuu tukien toimeenpanoon liittyvistä hallinnollisista prosesseista ja niiden kehittämisestä.*

Maaseutuvirasto vastaisi kaikkien sen tehtäväalaaan kuuluvien tukijärjestelmien toimeenpanossa tarvittavien ohjeiden, lomakkeiden ja päätöskäyöjen laatimisesta ja ylläpidosta. Virasto vastaanottaisi ja käsittelee hakemukset sekä tekisi päätökset EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluvien maataloustuotteiden markkinoiden tasapainottamiseen tähtäävien tukijärjestelmien osalta. Maaseutuvirasto hoitaisi interventiovarastoinnissa tuotteiden ostot, myynnit ja varastotilan vuokrauksen sekä hallinnoisi EU:n ruoka-avun toimeenpanoa Suomessa.

Maatilatalouden rakenteen ja maaseudun kehittämiseen liittyvien tukien vastaanotto, käsittely ja päätöksenteko hoidetaan TE-keskuksissa. Luottolaitokset myöntävät korkotukilainat TE-keskusten rahoitustukipäätösten nojalla. Kansallisten luopumistukijärjestelmien hallinto kuuluu pääosin Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle.

Viljelijöille maksettavien tulotukien osalta hakemusten vastaanotto, käsittely ja päätöksenteko tehdään kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten toimesta.

Delegoituihin tehtäviin liittyen Maaseutuvirasto vastaisi toimeenpanoa tekevän alaisen hallinnon riittävästä kouluttamisesta ja opastamisesta.

2.2 Valvonta

Tukien valvonta on keskeinen EU:n ja kansallisiin säädöksiin perustuva toimeenpanotehtävä, jonka avulla varmistetaan, että tukien myöntämisen edellytykset täyttyvät ja että tukijärjestelmiä toimeenpannaan säädösten mukaisesti. Valvonta kohdistuu sekä tuensaajiin että tukien hallintoa ja valvontaa toimeenpaneviin tahoihin.

Maaseutuvirastolla tulisi olla kokonaisvastuu valvontojen toimeenpanosta. Suuri osa valvontatehtävistä delegoitaisiin viraston ulkopuolisille viranomaisahoille. Maaseutuvirasto antaisi valvontaa koskevat ohjeet sekä kouluttaisi valvontaa suorittavan henkilöstön. Valvonnan riskianalyysit, valvontaotannat, raportointi ja valvonnan kehittäminen kuuluisivat Maaseutuviraston tehtäviin.

Viljelijätukiin ja maataloihin kohdistuva valvonta hoidetaan pääosin TE-keskusten toimesta. EU:n suoriin tukiin liittyvien täydentävien ehtojen osalta Maaseutuvirasto tekisi yhteistyötä 1.5.2006 perustettavan Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) kanssa. Osa täydentävien ehtojen mukaisista toimenpiteistä kuuluu Eviran toimialaan, ja Evira vastaisi niiden ohjeista, valvonnasta ja tiedottamisesta. Osa Eviralle kuuluvista täydentävien ehtojen valvonnoista on delegoitu TE-keskuksille, osasta vastaavat läänineläinlääkärit.

EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluvien maataloustuotteiden markkinoiden tasapainottamiseen tähtäävien tukijärjestelmien valvontaa tekevät tulli ja Evira. Osan näiden tukien valvonnasta Maaseutuvirasto hoitaisi itse (teollisuusvo- ja koulumaitotuki).

Maaseudun rakenne- ja kehittämistukien valvonta on rakennetukien osalta hoidettu nykyisin TE-keskuksissa ja hanketukien valvonnat on tehnyt ministeriö. Hanketukien valvonta siirtyisi jatkossa virastolle. Virastovalmistelun yhteydessä on tuotu esille, että rakennetukien valvonta tulisi mahdollisesti siirtää TE-keskuksista Maaseutuvirastolle.

EU säädökset edellyttävät, että jäsenvaltiolla on nimetty erityisyksikkö, jonka tehtävänä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4045/89 mukaiset tuensaajiin kohdistuvien jälkitarkastusten toimeenpano. Jatkossa jälkitarkastuksista vastaisi Maaseutuvirasto.

EU säädökset edellyttävät, että muille toimielimille siirrettyjen EU:n rahoittamien tukijärjestelmien valvontaa tarkkaillaan ja sen laatua valvotaan. Jatkossa Maaseutuvirasto valvoisi muiden viranomaisten suorittamien tarkastusten oikeellisuutta ja laatua. Valvontatehtävien lisäksi Maaseutuvirasto valvoisi myös muiden, viraston ulkopuolelle delegoitujen toimeenpanotehtävien toteutuksen laatua.

Työryhmä näkemyksen mukaan nykyisin ministeriössä hoidettavat valvontaan liittyvät tehtävät ovat toimeenpanotehtäviä ja työryhmä esittää, että ne siirretään pääosin Maaseutuvirastoon. Työryhmä katsoo, että viraston tulee osallistua asiantuntijana vahvasti valvontaa koskevien asetusten valmisteluun.

2.3 Tukien maksaminen ja takaisinperintä

Maaseutuvirasto toimisi Suomessa maksajavirastona, jonka päätehtäviä olisivat maksujen hyväksyminen, maksujen suorittaminen ja maksukirjanpito. EU-rahoitteisten tukien lisäksi Maaseutuvirasto hallinnoisi kansallisesta budjetista maksettavia tukia, jotka käsiteltäisiin virastossa samojen prosessien mukaisesti kuin EU-rahoitteiset tuet.

Maksujen suorittaminen eli maksumääräysten antaminen pankkiin on maksajaviraston hallinnollisessa rakenteessa määrätty erillinen tehtävä, jota maksajavirasto ei voi akreditointikriteerien mukaan ulkoistaa. *Maaseutuvirasto suorittaisi maksut kaikkien sen hallinnoimien tukien osalta.*

Tällä hetkellä voimassa olevien säädösten mukaan maksukirjanpito kuuluu tehtäviin, joita maksajavirasto ei voi delegoida toisen toimijan hoidettavaksi [(EY) N:o 1663/1995]. Uudet asetukset, joissa säädetään maksajaviraston toiminnasta, mahdollistavat, että maksajaviraston suoritettavaksi määrättyjen tehtävien toimeenpano voidaan Euroopan Yhteisön tukien maksamista lukuun ottamatta siirtää toisen toimielimen hoidettavaksi.

Taloushallinnon järjestämistä selvittäneen työryhmän esityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriön tilaviraston kirjanpitoympäristön ylläpito ja hoito tultaneen ostamaan Valtiokonttorin palvelukeskukselta, joka ottaisi hoitaakseen Tiken hallinnassa olevan kirjanpitojärjestelmän ja maksuliikenneohjelmat. Maksajaviraston taloushallintotehtävien järjestämisessä lopputuloksen on oltava akkreditointikriteerejä vastaava. *Maksajavirastotehtävien osalta jatkotyössä tulee selvittää, miltä osin maksajavirastotehtävissä on mahdollista käyttää palvelukeskuksen palveluja ja kuinka rajapinnat Valtiokonttorin hoitoon siirtyvään kirjanpitojärjestelmään rakennetaan.*

Maaseutuvirastolle kuuluisi menojen tiliöinti sekä menoilmoitusten tekeminen. Virasto ylläpitäisi velallisista erillistä velallisrekisteriä, jonka avulla seurataan liikaa maksettujen tukien takaisinperintää.

Koska Maaseutuviraston yhteydessä hoidettaisiin EMOTR-T maksajaviraston maksuliike ja siihen liittyvä raportointi sekä mahdollisesti maksukirjanpito, tulisi taloudenohjausjärjestelmissä ja laskentaympäristön suunnittelussa ottaa huomioon maksajaviraston erityistarpeet siten, että ne täyttävät Euroopan Yhteisön säädöksissä maksajavirastoille asetetut hallinnolliset vaatimukset.

Työryhmä esittää, että edellä mainitut maksujen suorittamiseen ja maksukirjanpitoon liittyvät tehtävät siirretään virastouudistuksen yhteydessä Tiken talousryhmästä Maaseutuvirastoon.

Maatilatalouden kehittämisrahasto (MAKERA) on MMM:n hallinnoima valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka tehtävänä on turvata ja täydentää maatilatalouden ja mui-

den maaseudun investointien rahoitusta sekä edistää niiden kehittämistä tarkoittavaa toimintaa. *Työryhmä ehdottaa, että Maaseutuvirastolla olisi vastuu rahastosta myönnettyjen lainojen, avustusten, myyntisaamisten ja vakuusasioiden teknisestä hoitamisesta. Tätä tehtävää se hoitaisi yhteistyössä Valtiokonttorin rahoitusosaston sekä Valtiokonttorin palvelukeskuksen kanssa. Virasto vastaisi myös seuranta- ja muun tilastoaineiston tuottamisesta ministeriölle sekä avustaisi ministeriötä rahastoa koskevissa TTS- ja talousarviovalmistelussa. Virasto toimisi myös rahaston maksuliikenteessä tulojen ja menojen hyväksyjänä. Rahaston sijaintipaikka olisi maa- ja metsätalousministeriössä ja ministeriö laatisi myös rahaston vuotuisen käyttösuunnitelman. Rahaston kirjanpidon- ja maksuliikenteenhoidon suunnittelu tehdään tarkemmin Maaseutuviraston taloushallinnon organisoinnin yhteydessä yhteistyössä ministeriön tiliviraston ja palvelukeskuksen kanssa.*

MMM:n taloushallinnon järjestämistä selvittänyt työryhmä on esittänyt, että Maatalouden interventiorahaston (MIRA) tehtävät kattaisivat jatkossa vain EU:n omistamien julkisten varastojen hallintoon liittyvät taloushallintotehtävät ja muut rahastosta nykyisin rahoitettavat tukimuodot hoidettaisiin jatkossa valtiontalouden piirissä. *Työryhmä esittää, että rahaston hallinnollisten tehtävien hoito siirretään Maaseutuviraston tehtäväksi.*

2.4 Raportointi ja seuranta

Nykyisin maatalouden hallinnonalaan liittyvät raportit tuotetaan pääosin Tiken tilastoryhmässä. Tietotarpeet pohjautuvat entistä enemmän useista järjestelmistä tehtävään tietopalveluun, ja tämän vuoksi tiedontuotantoon keskittynyt asiantuntijayksikkö pystyy parhaiten turvaamaan tiedontarvitsijoiden tarpeet mahdollisimman laadukkaasti ja tehokkaasti.

Maaseutuvirastolla olisi vastuu toimeenpantavien tukijärjestelmien raportoinnista ja seurannasta. Maksajavirastona Maaseutuvirastolla olisi yhteisön ja kansallisten säädösten mukaan velvollisuus toimittaa tiettyjä raportteja esimerkiksi komissiolle. Maaseutuvirastolla tulisi olemaan myös tulossopimuksen mukainen velvollisuus tuottaa ministeriölle seuranta- ja arviointiraportteja ohjelmien ja tukijärjestelmien toimeenpanosta. Virasto vastaisi esimerkiksi myöntövaltuuksien ja määrärahojen käytön seurannasta ja raportoinnista ministeriölle. Maaseutuvirasto tarvitsee jatkuvasti seurantatietoa tukijärjestelmien toimeenpanosta oman toimintansa suunnittelua varten sekä ohjatakseen alaisen hallinnon toimintaa.

Vuonna 2005 Tiken tuottamista raporteista noin 25 % oli tukien hallinnointiin liittyviä tietopyyntöjä. *Työryhmä näkee, että Maaseutuvirastolla tulee olla henkilöstöä, joka tuntee hyvin viraston vastuulla olevien tietojärjestelmien tietosisällön ja joka pystyy tuottamaan näistä järjestelmistä omiin tarpeisiinsa viraston ydintoimintaa tukevaa raportointi- ja seurantatietoa suhteellisen yksinkertaisin menetelmin. Useisiin rekistereihin, tiedontuotannon erityismenetelmiin perustuva tai tietosisällön erityisasiantuntemusta vaativa raportointi tulisi edelleen säilyttää keskitetysti Tiken tilastoryhmässä.*

2.5 Tietojärjestelmien ylläpito ja kehittäminen, tietohallinto

Tietojärjestelmillä on keskeinen rooli tukijärjestelmien toimeenpanossa. Tukien toimeenpanoon liittyvien tietojärjestelmien osalta ministeriö on nykyisin järjestelmien omistaja.

Ministeriö osallistuu myös omistamiensa tietojärjestelmien ylläpito- ja kehitystyöhön lähinnä vaativuusmäärittelyiden ja hyväksymistestauksen osalta. Pääosa järjestelmien ylläpito- ja kehitystyöstä kuuluu nykyisin Tiken tietohallintoryhmälle.

Hallinnonalan IT-toiminnan organisoinnin yhtenä peruslähdekohtana on, että sekä Maaseutuvirastolla että Elintarveturvallisuusvirastolla on riittävän vahvat tietohallintoyksiköt. *Työryhmä katsoo, että ministeriön tietohallinnon tulisi jatkossa ohjata MAO/ELO-toimialan IT-toimintaa ja Tiken työtä teknisten linjausten suhteen.*

Työryhmä ehdottaa, että Maaseutuvirastolla olisi jatkossa suurempi vastuu tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä kuin ministeriöllä nykyisin ja että Tikellä olisi selkeämin vastuu tietojärjestelmien teknisestä toteutuksesta, toimialan yhteisestä infrasta ja yhteinäisistä alustapalveluista. Virasto toteuttaisi osan IT-toiminnoistaan itse, osan se ostaisi Tikeltä ja osan muilta toimittajilta.

Ehdotuksen mukaan Maaseutuvirasto vastaisi tietohallinnon johtamisesta, strategisesta suunnittelusta ja liiketoiminta-arkkitehtuurista sen omistuksessa olevan tietojärjestelmäkokonaisuuden osalta. Tietojärjestelmien omistajana sillä olisi vastuu tietojärjestelmien kokonaiskustannuksista ja niiden budjetoinnista. Virastolla olisi myös kokonaisvastuu sen toimintaa liittyvistä tietojärjestelmähankkeista.

Tietojärjestelmien ylläpito- ja kehitystyössä virasto toimisi järjestelmiensä pääkäyttäjänä. Sillä olisi vastuullaan tietojärjestelmien muutos- ja kehittämistarpeiden määrittäminen, niiden analysointi, priorisointi ja toteutuksen aikataulutus. Virastolla olisi vastuu tietojärjestelmien tietosisällöstä ja sen ylläpidosta. Virastolle kuuluisi myös loppukäyttäjien ohjeistus ja neuvonta, kouluttaminen ja käyttöohjeiden laatiminen. Niin ikään käyttövaltuuksien hallinta kuuluisi virastolle.

Työryhmän ehdotuksen mukaan tietojärjestelmien määrittelyä ja testausta tehtäisiin sekä Maaseutuvirastossa että Tikessä. Tämä edellyttää riittävää resursointia, ja nähdään tarpeelliseksi seuraavista syistä: 1) Virasto: tietojärjestelmien määrittelytyön tulee olla tiiviissä yhteydessä tukijärjestelmien toimeenpanosta vastaavien henkilöiden kanssa. Maaseutuvirasto vastaisi myös tietojärjestelmien hyväksymistestauksesta. 2) Tike: määrittelijöiden ja testaajien täytyy olla tiiviissä yhteydessä myös toteutuksesta ja teknisistä ratkaisuista vastaavien henkilöiden kanssa. Tike ylläpitää useita hallinnonalan tietojärjestelmiä ja rekistereitä, joilla on rajapintoja Maaseutuviraston omistamiin järjestelmiin. Määrittelytyössä tulee huomioida jatkuvasti tämä useiden erillisten tietojärjestelmien muodostama kokonaisuus.

Virastolle tulisi varata resursseja myös työasemien lähituen järjestämiseen.

3 Maaseutuviraston sisäinen tarkastus

Viraston sisäistä tarkastusta koskevat tärkeimmät määräykset kansallisessa lainsäädännössä sisältyvät talousarvioasetuksen sisäistä valvontaa käsittelevään 9 lukuun. Talousarvioasetuksen 70 § mukaan viraston on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyiden johdosta. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset. Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta viraston organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka virasto itse vahvistaa.

EU-tasolla maksajaviraston tehtävistä säädetään tällä hetkellä neuvoston asetuksella 1258/1999 ja tarkemmin komission asetuksella 1663/1995, jossa todetaan, että EMOTR-T maksajavirastolla on oltava oma, riippumaton sisäinen tarkastus. Uuden ohjelmakauden osalta maksajaviraston tehtävistä säädetään neuvoston asetuksella 1290/2005 sekä keväällä annettavalla tarkentavalla lainsäädännöllä. Siihen tulee kuulumaan myös määräykset maksajaviraston jatkuvan, päivittäiseen toimintaan kohdistuvan sisäisen valvontatoimen järjestämiseksi.

Maksajavirastona toimivalla maaseutuvirastolla on oltava oma sisäinen tarkastus, jonka tehtäviin kuuluu EU:n maataloustukirahaston ja maaseuturahaston rahoittamien tukien sisäinen tarkastus sekä viraston hallinnoimien kansallisesti rahoitettujen tukien sisäinen tarkastus ja myös tarpeellisessa määrin viraston hallintoon kohdistuva tarkastus ja konsultointi. Lisäksi viraston sisäisellä tarkastuksella on oltava käytössään riittävä tietojärjestelmätarkastusosaaminen. Sisäisellä tarkastuksella tulee oletettavasti olemaan merkittävä valmistelutehtävä viraston oman sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja varmistuslausuman valmistelussa sekä maksajaviraston päällikön tarkastuslausuman valmistelussa.

4 Maksajavirastotehtävät

Maksajaviraston tehtävistä säädetään neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1290/2005. Säädösten mukaan jäsenvaltion tulee nimetä maksajavirasto, joka *vastaa* suorittamiensa maksujen sekä tiedon toimittamisen ja säilyttämisen osalta siitä, että

- a) *hakemusten tukikelpoisuus* sekä maaseudun kehittämisen yhteydessä suoritettavan tuen jakamisen menettelyt ja niiden yhdenmukaisuus yhteisön sääntöjen kanssa *tarkastetaan* ennen kuin tuki määrätään maksettavaksi;
- b) suoritettavat maksut kirjataan *kirjanpitoon* tarkasti ja yksityiskohtaisesti;
- c) yhteisön lainsäädännön mukaiset *tarkastukset* on tehty;
- d) vaaditut *asiakirjat esitetään* yhteisön sääntöjen mukaisissa määräajoissa ja muodossa;
- e) *asiakirjat* ovat saatavilla ja että ne *säilytetään* tavalla, joka takaa niiden täydellisyyden, moitteettomuuden ja luottavuuden pitkällä aikavälillä, myös yhteisön säännöissä tarkoitettujen sähköisten asiakirjojen osalta.

Maksajavirastotehtäviin kuuluvat 16.10.2006 alkaen sekä maataloustukirahaston⁴ että maaseuturahaston⁵ rahoittamat toimenpiteet. Maksajaviraston vastuulle kuuluu maksujen hyväksyminen, niiden suorittaminen sekä kirjanpito. Hyväksyminen tarkoittaa tuensaajalle maksettavan määrän määräämistä eli maksupäätöksen tekoa, suorittaminen puolestaan tarkoittaa maksumääräyksen antamista pankkiin. Maksajavirastolle kuuluu myös tukien takaisinperintä tuensaajilta, ml. takaisinperintäpäätökset.

Maksajavirasto vastaa myös sen vastuualueeseen kuuluviin prosesseihin liittyvistä tietojärjestelmistä sekä tietojärjestelmien turvallisuudesta. Lisäksi maksajavirastolla on oltava sisäisen tarkastuksen yksikkö ja riittävät sisäiset valvontamenettelyt.

Maksajaviraston päällikkö antaa uudella ohjelmakaudella tarkastuslausuman, jossa vakuutetaan mm., että tilinpäätös antaa oikean kuvan varainhoitovuoden menoista ja tuloista ja toimien laillisuudesta ja tukikelpoisuudesta.

4.1 Tehtävien siirto

Yhteisön tukien maksamista lukuun ottamatta maksajaviraston tehtävien toimeenpano voidaan siirtää jollekin toiselle osapuolelle. Ainoa tehtävä, joka maksajaviraston täytyy tehdä itse, on maksumääräysten antaminen rahansiirroista tuensaajille. Tehtäviä siirrettäessä toisille elimille vastuu säilyy maksajavirastolla. Maksajavirastolla on oltava oikeus sitovasti ohjata ja valvoa näiden elinten toimintaa silloin, kun ne hoitavat maksajaviraston tehtäviä. Yhteisön säädösten lähtökohtana tehtävien siirrolle on, että niistä tehdään maksajaviraston ja toisen osapuolen välinen kirjallinen sopimus. Suomen oikeusjärjestelmässä viranomaisen tehtävistä on säädettävä laissa. Esimerkiksi TE-keskusten ja kuntien tehtävistä on annettu varsin yksityiskohtaisia säännöksiä laeissa ja asetuksissa. Tästä syystä on katsottu näiden vastaavan kirjallista sopimusta.

⁴ EU:n tulotuet, interventio, vientituet, sisämarkkinatuet

⁵ Esim. luonnonhaittakorvaus, ympäristötuki, maaseudun kehittäminen, rakennetuet.

TE-keskukset ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset tekevät hakemuksen tukikelpoisuuteen liittyviä tarkastuksia, hallinnollisia tarkistuksia, sekä maksatuspäätöksiä. Ennen kuin maksut voidaan suorittaa tuensaajille, maksajavirasto hyväksyy tuensaajille menevät maksut. Maksujen hyväksyntää delegoidaan siten vain osittain alaiselle hallinnolle.

Te-keskusten tehtävänä olevat tuensaajiin kohdistuvat yhteisölainsäädännön mukaiset tarkastukset ovat kaikki maksajaviraston delegoimia tehtäviä. Koska sillä on vastuu niiden suorittamisesta, se valvoo TE-keskusten ja kuntien toimintaa (luku 2.2, Valvonta). Myös Tullilaitokselle ja Eviralle on siirretty tarkastustehtäviä, jotka ovat maksajavirastotehtäviä.

Maksajaviraston on muun muassa varmistettava, että viranomaisilla on tehtävien hoitamiseksi tarvittavat sisäisen valvonnan järjestelmät ja muut hallintojärjestelmät.

Maksajaviraston velvollisuudeksi tulevalla ohjelmakaudella tulee varmistuminen siitä, että maksajavirastotehtäviä varten on käytettävissä riittävät ja osaavat resurssit. Tämä tarkoittaa niin maksajaviraston omien resurssien riittävyyttä kuin niiden elinten, joille maksajaviraston tehtäviä on delegoitu.

Mikäli tämä asetuksen kohta hyväksytään sellaisenaan, se voisi aiheuttaa pohdintaa niiden viranomaisten suhteen, joiden toimintamäärärahat eivät ole maa- ja metsätalousministeriön valtiopiirissä. Tämä koskee erityisesti TE-keskusten maaseutuosastoille delegoituja tehtäviä, joiden resurssimäärärahat budjetoidaan kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM:n) hallinnon kautta.

Työryhmä näkee, että Maaseutuviraston tulee osallistua KTM:n kanssa toimintamäärärahajen jakoperusteiden määrittelyyn kohdassa 7.2, TE-keskusten tulohjaus, määritellyllä tavalla. Koska maksajavirastotehtäviä on siirretty merkittävästi TE-keskuksille, voitaisiin niiden ja viraston välisellä tarkentavalla tulossopimuksella varmistaa maksajavirastotehtävien hoitoa.

4.2 Toimivaltainen viranomainen

Jokaista maksajavirastoa varten jäsenvaltion on nimettävä ministeriötasolla toimiva toimivaltainen viranomainen. Toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on hyväksyä ja peruuttaa maksajaviraston akkreditointi eli hyväksyminen. Se on poliittisesti vastuussa maksajaviraston toiminnasta. Sen on myös nimettävä todentamisviranomainen, joka antaa vuosittaisen tarkastuskertomuksen maksajaviraston toiminnasta. *Kun maaseutuvirasto toimii maksajavirastona, olisi maa- ja metsätalousministeriö työryhmän näkemyksen mukaan toimivaltainen viranomainen.*

Uudelle virastolle tulee tehdä myös hyväksymispäätöstä eli akkreditointia edeltävä tarkastus. Tarkastuksen toteuttaa maksajavirastosta riippumaton elin. Vain akkreditoitu maksajavirasto voi vastaanottaa EU:n maataloustuki- ja maaseuturahaston maksut.

Työryhmä esittää, että maksajavirastotehtävät, mukaan lukien maksajaviraston taloushallintotehtävät, siirretään perustettavalle Maaseutuvirastolle. Maksajavirasto delegoisi tehtäviään nykykäytännön mukaisesti muille toimijoille.

5 Hallintoviranomaisen tehtävät

Hallintoviranomaisen tehtävistä säädetään neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1698/2005. Hallintoviranomainen vastaa maaseudun kehittämisohjelman tehokkaasta ja moitteettomasta hallinnosta ja täytäntöönpanosta. Hallintoviranomaistehtävät koskevat maaseuturahaston rahoittamia tukia.

Erityisesti hallintoviranomainen vastaa sen varmistamisesta, että

- 1) rahoitettavat toimet valitaan ohjelmiin sovellettavien perusteiden mukaisesti (päättös tuen myöntämisestä);
- 2) käytössä on tietojärjestelmä, joka kirjaa ja säilyttää tilastotietoa ohjelman arviointia ja seuranta varten;
- 3) tuen myöntämiseen liittyvistä velvollisuuksista, ml. kirjanpitovelvollisuudet, ilmoitetaan tuensaajille ja muille toimien täytäntöönpanoon osallistuville tahoille, ja että nämä ovat tietoisia vaatimuksista, jotka koskevat tietojen toimittamista hallintoviranomaiselle sekä tuotoksen ja tuloksen kirjaamista;
- 4) ohjelmien arvioinneissa noudatetaan säädettyjä määräaikoja, yhteisiä seuranta- ja arviointisääntöjä ja arvioinnit toimitetaan ao. viranomaisille ja komissiolle;
- 5) julkistamista koskevia säännöksiä noudatetaan;
- 6) maksajavirasto saa kaiken tarvittavan tiedon ennen kuin se hyväksyy maksut, ja erityisesti saa tiedon kaikista menettelyistä ja tarkastuksista, jotka on toteutettu rahoitettaviksi valittujen toimien osalta

Lisäksi hallintoviranomainen vastaa seurantakomitean johtamisesta ja ohjelman toimeenpanoon tarvittavien asiakirjojen toimittamisesta seurantakomitealle sekä vuosittaisen täytäntöönpanokertomuksen laatimisesta ja toimittamisesta komissiolle.

Tiedottamisen ja julkistamisen osalta vastuuta on jaettu jäsenvaltion ja hallintoviranomaisen välillä.

Hallintoviranomainen voi siirtää osan tehtävistään muille tahoille. Se on kuitenkin edelleen vastuussa ko. tehtävien tehokkaasta ja moitteettomasta hallinnosta ja toimeenpanosta.

5.1 Hallintoviranomaisen tehtävien siirto

Hallintoviranomaiseksi nimitetään maa- ja metsätalousministeriö, mutta se delegoi osan tehtävistään Maaseutuvirastolle. Ministeriö vastaa ohjelman valmistelusta, sen toteutumisesta tuloksellisesti, säädösten ja rahoituskehysten mukaisesti sekä ohjelmaan tai kansalliseen strategiaan sen keston aikana tehtävistä muutoksista. Kansallisesti vastuu koskee myös mm. ohjelman toimenpiteiden ja rahoituksen suunnittelua, säädösvalmistelua ja yhteensovitusta valtioneuvostossa sekä alueellista kohdentamista aluepolitiikkalain mukaisesti.

Maaseutuvirastoon siirtyisi toimeenpanoon liittyvät hallintoviranomaistehtävät. Maaseutuvirasto vastaisi ohjelman toimeenpanoviranomaisten ohjauksesta, seurantajärjestelmistä ja niiden tuottaman tiedon kokoamisesta ja oikeellisuudesta. Ohjelman seuranta, tuloksellisuuden arviointi ja viestintä edellyttävät ministeriön, viraston ja toimeenpanoviranomaisten (TE-keskukset) saumatonta ja sujuvaa yhteistyötä.

Maaseutuvirastolle siirtyisi myös tekniseen apuun, tiedotustoimintaan, asiakirjojen säilyttämiseen ja toimintaryhmien ohjaukseen liittyviä tehtäviä. Lisäksi toimintaryhmien ohjaus ja koulutus sekä toiminnan valvonta ohjelmatyön osalta olisivat maaseutuviraston tehtäviä.

EU- säädökset edellyttävät, että maksajaviraston ja hallintoviranomaisen tehtävät erotetaan toisistaan. Se tarkoittanee sitä, että tulevassa virasto-organisaatiossa maaseuturahastosta rahoitettavien tukien hakuun liittyvät tehtävät tulee organisatorisesti erottaa niiden valvonta- ja maksatustehtävistä. Tämä tulee ottaa huomioon Maaseutuviraston organisaatiota valmisteltaessa ja arvioitaessa resursseja tarkemmalla tasolla.

Vuonna 2007 perustetaan uuden maaseudun kehittämisohjelman toimeenpanon avuksi yhteisösäädösten edellyttämä maaseutuverkosto. Sen tehtävänä on välittää tietoa kehittämisohjelman toimijoiden välillä sekä tiedottaa ohjelmasta asiakkaille ja yleisölle. Verkoston käytännön tehtäviä hoitaa muutaman hengen verkostoyksikkö. Se toimisi läheisessä yhteistyössä Maaseutuviraston ja ministeriön kanssa. Verkostoyksikön tehokkaan toiminnan varmistamiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että yksikkö sijaitisi Maaseutuviraston yhteydessä tai sen läheisyydessä.

Uudelle ohjelmakaudelle laaditaan kaksi maaseudun kehittämisohjelmaa: Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maaseudun kehittämisohjelmat. Ahvenanmaan ohjelman laadinnasta vastaa Ahvenanmaan maakuntahallinto. Maaseuturahastoa koskeva asetus (EY) N:o 1698/2005 velvoittaa jäsenvaltion nimeämään kunkin maaseudun kehittämisohjelman osalta hallintoviranomaisen, maksajaviraston ja todistuksen myöntävän elimen. Ahvenanmaan maaseudun kehittämisohjelmalle tulee sen vuoksi nimetä erikseen nämä elimet.

Lähtökohtana valmistelussa on ollut, että Ahvenanmaan maakuntahallitus toimisi hallintoviranomaisena, eikä sen tehtäviä delegoitaisi ulkopuolelle. *Maaseutuvirasto delegoisi maksajavirastotehtäviä Ahvenanmaan maakuntahallitukselle, kuten ministeriö on tehnyt kuluvalle ohjelmakaudella.* Alustavaa suunnitelmaa tehtäväjaosta on jo tehty, mutta prosesseja on kuitenkin vielä tarkennettava jatkotyössä.

5.2 EU:n rahastokauden 2000-2006 tehtävät

Kansallisen rakennerahastojen hallinnointilain mukaan EMOTR-O varojen hallinnointiviranomaisena toimii sisäasiainministeriö (SM) ja maksuviranomaisena MMM tavoite 1-ohjelmien osalta. LEADER+ ohjelman osalta MMM toimii sekä hallinto- että maksuviranomaisena. *Maksuviranomaisen tehtävät ovat luonteeltaan tyypillisiä toimeenpanotehtäviä, joten ne soveltuisivat Maaseutuviraston tehtäviksi.*

Työryhmän ehdotuksen mukaan virastolle siirrettäisiin vuosia 2007 ja 2008 koskevat maksutasetukset tavoite 1-ohjelmien sekä LEADER+ yhteisöaloiteohjelman osalta sekä näiden

ohjelmien sulkemiseen liittyvät tehtävät. Ohjelmakauden sulkemisen jälkeen ja komission suoritettua viimeisen maksatuksen, tulee vielä varautua jälkitarkastuksiin.

Tehtävät ovat MMM:n hallinnonalan viimeisiä rakennerahastotoimenpiteitä ja ne loppuvat viraston siirtymäaikana. *Työryhmä ehdottaa, että ohjelman sulkemistoimenpiteet saatettaisiin loppuun Helsingistä käsin osana perustettavaa Maaseutuvirastoa.*

6 Maaseutuviraston määräystenantovalta ja muu ohjaus

Viranomaisen antamalla määräyksillä tarkoitetaan yleensä aineellisia määräyksiä eli yleissitovia oikeussääntöjä tai hallinnollisia määräyksiä, joiden tarkoituksena on hallinnon sisäinen ohjaus ja jotka eivät sido muita kuin niiden kohteena olevia viranomaisia. Maaseutuvirastolle voidaan perustaa toimivalta antaa aineellisia määräyksiä, mutta ei hallinnollisia määräyksiä.

Määräystenantamisesta on pidettävä erillään yleinen hallinnollinen ohjaus ja valvonta, jolla tarkoitetaan olemassa olevan lainsäädännön soveltamista tai hallinnollisia käytäntöjä koskevia ohjeita, suosituksia ja koulutusta sekä toiminnan tarkastusta. Virastolle voidaan antaa tällainen ohjaava ja valvova rooli sen hoitamia toimeenpanotehtäviä koskien. Virasto voi antaa myös suosituksenluonteisia ohjeita sille säädettyjen tehtävien osalta.

Perustuslaissa säädetään lain alaan kuuluvista seikoista. Esimerkiksi tukijärjestelmien perusteista on säädettyvä lailla. Asetuksenantovalta kuuluu lähtökohtaisesti valtioneuvostolle, mutta teknisistä seikoista ja merkitykseltään vähäisistä asioista voidaan säätää kuitenkin ministeriön asetuksella.

Norminantovaltaa voidaan siirtää virastolle, jos siihen on erityisiä syitä. Tällöin olisi myös pystyttävä tarkoin määrittämään sellaiset tekniset yksityiskohdat ja menettelyt, joista nykyisin säädetään valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella, ja jotka voitaisiin jatkossa sisällyttää viraston määräyksiin. Tämä edellyttää tukijärjestelmäkohtaista tarkastelua.

Virastolle voitaisiin perustaa määräystenantovalta esimerkiksi seuraavissa asioissa:

- 1) tuen myöntämiseen, maksamiseen ja seurantaan liittyvät menettelylliset yksityiskohdat,
- 2) teknisluonteisista yksityiskohdista liittyen tuen myöntämiseen, maksamiseen, valvontaan ja seurantaan liittyvien tietojärjestelmien käyttöön tai tuettaville kohteille asetettuihin teknisiin vaatimuksiin (esimerkiksi hyväksyttävät tekniset standardit, mallit ja mitat), ja
- 3) erilaisten hakemusasiakirjojen kuten hakemusten ja liitteenä olevien selvitysten ja suunnitelmien, päätösten, sopimusten, velka- ja kauppakirjojen sekä valvonnan kaavojen ja lomakkeiden vahvistaminen.

Virastolle annettava kaikkia osapuolia sitova norminantovalta teknisluonteisissa asioissa olisi erityisen hyödyllistä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten ja paikallisten toimintaryhmien ohjauksessa.

Maaseutuviraston antamien määräysten sisältö voi vaihdella sen mukaan, onko se toimeenpanemassa kansallista tukijärjestelmää vai toimiiko se esimerkiksi maksajavirastona. Yhteisön lainsäädäntö edellyttää, että maksajaviraston tehtävien siirtämisestä tehdään niin sanottu maksajavirastosopimus. Toimivallan perustaminen maksajavirastotehtäviä hoitaville viranomaisille edellyttää kuitenkin laintasoista sääntelyä. *Toimivallan lisäksi laissa tai asetuksessa säädettäisiin tehtävien hoitamiseen liittyvistä yhteistyöjärjestelyistä maksajavirastona toimivan maaseutuviraston ja viranomaisten välillä. Maksajavirasto antaisi lakiin otettavan valtuuden nojalla tarkempia määräyksiä tukien myöntämiseen, maksamiseen ja seurantaan sekä tehtävien hoitamiseen liittyvistä teknisluonteisista yksityiskohdista.*

Työryhmä toteaa, että virastolle tulisi antaa norminantovaltaa mahdollisimman paljon lainsäädännön puitteissa. Jatkotyö edellyttää tukijärjestelmäkohtaista tarkastelua (2. vaiheen lainsäädäntötyön ydin) ja tässä vaiheessa joudutaan tarkentamaan Maaseutuvirastossa tarvittavien resurssien määriä.

Euroopan yhteisön lainsäädäntö edellyttää, että maksajavirastona toimiva viranomainen ohjaa ja valvoo viranomaisia, joille on siirretty maksajavirastolle säädettyjen tehtävien hoitaminen, ja varmistaa tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetun lain nojalla maaseutuvirastolla olisi oikeus työvoima- ja elinkeinokeskusten toiminnalliseen ohjaukseen yleishallinnollisen ohjauksen kuullessa kauppa- ja teollisuusministeriölle. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten ohjauksesta säädetään maaseutuelinkeinoiden hallinnosta kunnissa annetussa laissa, jota olisi puolestaan muutettava maaseutuviraston perustamisen yhteydessä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten ohjauksen ja valvonnan siirtämiseksi maa- ja metsätalousministeriöltä maaseutuvirastolle, koska tukijärjestelmien toimeenpanon ohjaus ja valvonta siirretään virastolle. Muiden maaseutuviraston tehtävänalaan kuuluvien tukien toimeenpanoon osallistuvien valtion viranomaisten kuten tullin ja elintarviketurvallisuusviraston ohjausta tulee tarkastella erikseen selkeiden toimivaltasuhteiden ja yhteistyön järjestämiseksi yhteisön lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

7 Alaisen hallinnon ohjaus ja TE-keskusten tulosohtaus

7.1 Alaisen hallinnon ohjaus

Työvoima- ja elinkeinokeskukset toimivat itsenäisinä aluehallinnon virastoina kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja työministeriön sekä Teknologian kehittämiskeskuksen ohjauksessa. Alueellisten TE-keskusten maaseutuosaat vastaat mm. maatalouden rakennetukien ja maaseudun kehittämistukien myöntämisestä, viljelijätukien valvonnasta sekä kiintiö- ja tukioikeushallintoon liittyvistä tehtävistä. Niillä on myös merkittävä rooli tukihallinnon koulutuksessa ja neuvonnassa.

Paikallisviranomaisina toimivat kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset. Ne hoitavat mm. viljelijätukien hakemusten vastaanottoon ja hakemustietojen tallennukseen sekä tukien maksatukseen kuuluvia tehtäviä.

Työryhmä katsoo, että TE-keskusten maaseutuosaatojen ohjaus, neuvonta ja koulutus siltä osin, kun ne käsittelevät maatalous- ja maaseutupolitiikan toimeenpanotehtäviä, kuuluu viraston vastuulle. Ministeriö osallistuu omalla asiantuntemuksellaan alaisen hallinnon koulutukseen. Myös kuntien ohjaus kuuluu virastolle ja se yhdessä TE-keskusten kanssa neuvoo ja kouluttaa kuntien maaseutuviranelinkeinoviranomaisia. Maaseutuvirasto vastaisi myös paikallisten toimintaryhmien ohjauksesta ja koulutuksesta.

7.2 TE-keskusten tulosohtaus

TE-keskusministeriöt sekä Teknologian kehittämiskeskus (TEKES) tulosohtavat TE-keskuksia. Kauppa- ja teollisuusministeriö vastaa TE-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta. TE-keskusten toiminnan tulosohtauksesta vastaat ministeriöt laativat vuosittain KTM:n johdolla seuraavaa vuotta koskevan tulossuunnitteluohjeen. TE-keskukset sisällyttävät ohjeen mukaisesti sovitut tavoitteet ja mittarit laatimiinsa tulostavoitteisiin. Tulostavoitteet käsitellään erikseen jokaisen TE-keskuksen kanssa ohjausministeriöiden kanssa käytävissä neuvotteluissa, joiden pohjalta syntyy tulossopimus.

Ministeriön kala- ja riistaosa (KRO) tulosohtaa TE-keskusten maaseutuosaatojen kalatalousyksiköitä. Kasvintuotannon tarkastuskeskus ja 1.5.2006 alkaen Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), tulosohtaa TE-keskusten maaseutuosaatoja tarkastustehtäviensä osalta. Eviran tulosohtauksesta vastaa maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosa (ELO).

TE-keskusten tulosohtauksen koordinoinnista MMM:ssä vastaa maatalousosa (MAO) ja toimeenpanolinjan johtaja allekirjoittaa TE-keskusten tulossopimukset maataloushallinnon osalta.

TE-keskusten tulosohtauksen järjestämistä ja nykyisten toimijoiden tehtäviä on pohdittu virastoalmistelutyöryhmän alaryhmässä. Se on ottanut kantaa myös muiden kuin viraston tehtävien järjestämiseen. Virastotyöryhmän esitykset koskevat toimeksiannon mukaisesti kuitenkin vain viraston tehtäviä. *Viraston perustaminen aiheuttaa työryhmän mielestä tarpeen tarkastella tehtävä myös muissa TE-keskusten tulosohtaukseen osallistuvissa tahoissa*

maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. (KRO, Evira, ELO, MAO, MMM:n talousyksikkö).

Työryhmä näkee, että organisaatiouudistuksen myötä Maaseutuviraston rooli TE-keskusten maaseutuosastojen ohjauksessa on siinä määrin keskeinen, että *virastolla voisi olla keskeinen rooli myös tulosohtausprosesseissa. Tämä olisi resurssien käytön kannalta järkevää.*

Työryhmä esittää, että maaseutuvirasto tulosohtaisi TE-keskuksia MMM:n maatalousosaston tehtäväalueen osalta. Lisäksi maaseutuvirasto koordinoisi Eviran tulosohtaustarpeet yhteisessä tulosohtausprosessissa.

KTM:n johdolla käytäviin TE-keskusten tulosohtusteluihin osallistuisi Maaseutuviraston edustaja MMM:n hallinnonalan osalta. Tulosohtustelujen lopputuloksena laadittavan tulosohtimusasiakirjan voisi allekirjoittaa kunkin TE-keskuksen kanssa MMM:n hallinnonalan osalta Maaseutuviraston johtaja tai hänen määräämänsä henkilö.

Maaseutuvirasto kävisi maatalouden ja maaseudun kehittämisen osalta erilliset tarkentavat tulosohtustelut TE-keskusten kanssa.

MMM tekee KTM:lle esitykset omien tehtäväalueidensa määrärahatarpeista TE-keskusten maaseutuosastoille. Budjetoinnin eli TTS:n TAE:n ja LTAE:n osalta esitetään, että *Maaseutuvirasto tekisi esityksensä MMM:n maatalousosastolle TE-keskusten maaseutuosastojen määrärahan muutostarpeista sekä vaikuttavuus- ja tulostavoitteista mittareineen MAO:n tehtäväalueen osalta. MAO sovittaisi ministeriössä yhteen TE-keskusten maaseutuosastojen määrärahatarpeet ja mahdolliset muut esitykset ja tekisi esityksen MMM:n talousyksikölle, joka edelleen tekisi MMM:n esityksen KTM:lle.*

Vuosittaiseen tulosohtausprosessiin liittyy toimintamäärärahojen osoittamien TE-keskuksille sekä mahdollisen ns. jakamattoman määrärahan käyttö harkinnanvaraisiin kohteisiin.

Maaseutuvirasto osallistuisi KTM:n kanssa toimintamäärärahojen jakoperusteiden määrittelyyn MAO:n ja Eviran tehtäväalueen osalta.

7.3 Tulosohtaukseen ja TE-keskusten kehittämiseen liittyvät yhteistyöryhmät

TE-keskusten tulosohtausta johdetaan ja toimeenpannaan useiden TE-keskusministeriöiden välisissä työryhmissä. Kansliapäällikköryhmä käsittelee lähinnä strategisia ja TE-keskusten toiminnan kehittämistä koskevia kysymyksiä yleisellä tasolla ja TE-keskusten ohjausta varten toimii KTM:n johdolla johtoryhmä. Johtoryhmää on pidettävä keskeisenä TE-keskusten tulosohtauksen kehittämistyön foorumina, jossa käsitellään periaatteellisia tulosohtausasioita. Johtoryhmä valmistelee myös kansliapäällikköryhmässä esille otettavia asioita.

Tulosohtauksen operatiivisessa työryhmässä mm. valmistellaan vuotuiset tulossuunnitteluohjeet TE-keskusten kanssa käytävissä neuvotteluissa. Lisäksi TE-keskusten tulosohtausprosessia valmistellaan muissakin valmisteluryhmissä, kuten budjetointia ja TE-keskusten toimintamenojen jakoperiaatteita valmistelevassa ryhmässä. TE-keskusten toiminnan ke-

hittämistä varten on TE-keskusministeriöiden kesken erilaisia yhteistyöprojekteja ja -ryhmiä.

Työryhmä esittää, että Maaseutuviraston johtaja tai hänen määräämänsä virkamies osallistuisi kansliapäällikköryhmän työskentelyyn. TE-keskusten johtoryhmässä Maaseutuviraston johtaja tai muu viraston johtavassa asemassa oleva virkamies edustaisi MMM:n hallinnonala. Johtoryhmän asiat tulisi Maaseutuviraston toimesta saattaa MAO:n, KRO:n, ELO:n ja Eviran tietoon.

Tulosohjauksen varsinaisessa operatiivisessa ryhmässä MMM:n hallinnonalan edustaja olisi Maaseutuvirastosta. TAE ja TTS valmisteluryhmiin osallistuisi MAO:n edustaja. Myös muissa TE-keskusten yhteistyöprojekteissa ja ryhmissä voisi toimia maaseutuviraston edustajat.

7.4 Tulosohjausprosessiin liittyviä järjestelyjä

Työryhmässä nousi esiin TE-keskusten tulosohjausprosessissa mukana olevien tahojen lisääntymisestä aiheutuva valmisteluajataulun tiukkeneminen. Ehdotuksen mukaan ministeriön ja virastojen tulisi käydä keskustelut seuraavan vuoden toiminnan painotuksista ja resurssitarpeista helmi-maaliskuun aikana. Ministeriön tulisi antaa TAE:n laadintaohjeet maaseutuvirastolle helmikuun lopulla. Virasto palauttaisi esityksensä huhtikuun alussa. Se sisältäisi myös esityksen TE-keskusten maaseutuosastojen osalta niiden toiminnan painotuksista ja tavoitteista seuraavalle suunnittelukaudelle.

Kun MMM toimittaa TTS:n laadintaohjeensa virastoille ja laitoksille syyskuussa hallituksen annettua esityksensä eduskunnalle, laatisi Maaseutuvirasto MMM:n suunnitteluohjeiden mukaisesti sekä oman TTS esityksensä että esityksen TE-keskusten maaseutuosastojen osalta.

Työryhmä toteaa, TE-keskusten tulosohjauksen järjestäminen tarkoituksenmukaisella tavalla kolmen ministeriön ja usean viraston kesken on erittäin haastavaa ja että jatkossa ministeriön tulisi arvioida tehokkain malli TE-keskusresurssien varmistamiseksi.

8 Yleishallintotehtävät

Maaseutuvirasto olisi maa- ja metsätalousministeriön tilivirastoon kuuluva tulosohtjattu itsenäinen virasto, jonka henkilöstö- ja taloushallintotehtävät on osittain ulkoistettu hoidettavaksi Valtiokonttorin palvelukeskuksessa Kieku- mallin mukaisesti. Viraston johtamisen tukena olisi riittävä hallinnon ja toimeenpanon strateginen osaaminen.

8.1 Henkilöstöhallinto

Maaseutuvirastolla tulisi olla oma henkilöstöhallinto, joka vastaisi normaalin henkilöstöhallinnon lisäksi yhdessä johdon ja esimiesten kanssa henkilöstön osaamisen, työhyvinvoinnin, toiminnan ja työkuulttuurin suunnittelusta ja koordinoinnista.

Henkilöstöhallinto vastaisi Maaseutuviraston henkilöstöpolitiikan suunnittelusta ja toteutuksesta, henkilöstön osaamisen kehittämistä ja alaisen hallinnon koulutustehtävien koordinoinnista. Se hoitaisi myös rekrytointiin liittyviä tehtäviä ja yhteydenottoja palvelukeskukseseen. Henkilöstöhallintoon liittyvät oikeudelliset ja yleishallinnolliset kysymykset sekä työsuhteasiat edellyttäisivät riittävää juridista osaamista.

Henkilöstöhallinnon tehtäväalueeseen kuuluisi lisäksi työterveyshuollon organisointi ja ylläpito, työsuojelutoiminta, YT- toiminta, henkilöstön virkistätymistoiminta, tasarvoasiat sekä väestönsuojelu.

Palvelukeskuksen henkilöstöpalvelujen hankintaan ja seurantaan sekä palkitsemisjärjestelmiin liittyvät tehtävät sekä palkkausjärjestelmän ajan tasalla pitämisen ja työterveyshuollon sopimukset tulee virastolla olla resurssit. Viraston laatutyöhön ja kehittämiseen varattaisiin resurssit.

Henkilöstöhallinnon tietyt tukitehtävät hankitaan Kieku-mallin pohjalta Valtiokonttorin palvelukeskuksesta. *Maaseutuvirastolla tulisi olla resursseja ja osaamista näiden palvelujen hankkimista ja seurantaa varten.*

8.2 Taloushallinto

Virasto vastaa niistä taloushallinnon toimialaan kuuluvista tehtävistä, joita ei ole ulkoistettu tai ei ole voitu ulkoistaa palvelukeskukselle. Lisäksi virasto vastaa siitä osasta taloussuunnitteluprosessia, jonka ministeriö on määrännyt viraston itse hoidettavaksi.

MMM:n taloushallinnon sekä myös Maaseutuviraston taloushallinnon järjestämistä on selvitetty erillisessä työryhmässä. Työryhmä toteaa Maaseutuviraston tehtävien osalta raportissaan seuraavaa:

Maksajaviraston tehtävät on määritelty yksityiskohtaisesti neuvoston ja komission ao. asetuksilla. Toimielimen päätehtävät ovat menojen hyväksyminen, menojen maksaminen ja menoja koskeva kirjanpito. Lisäksi tehtävien hoito on järjestettävä niin, että se täyttää komission asetuksessa määritellyt maksajavirastoa koskevat hyväksymisperusteet. Maksajaviraston suoritettavaksi määrättyjen tehtävien täy-

täntöönpano voidaan yhteisön tukien maksamista lukuun ottamatta siirtää toisen toimielimen hoidettavaksi. Tällä hetkellä voimassa olevien kriteerien mukaan myös maksukirjanpito kuuluu tehtäviin, joita ei voida delegoida toisen toimijan hoidettavaksi [(EY) N:o 1663/1995].

Työryhmän ehdotus perustuu yhden tiliviraston malliin. Maa- ja metsätalousministeriön tiliviraston kirjanpitoympäristön ylläpito ja hoito tullaan ostamaan Valtiokonttorin palvelukeskukselta, joka ottaa hoitaakseen nykyisin Tiken hallinnassa olevan kirjanpitojärjestelmän (Raindance) ja maksuliikenneohjelmat (Analyste). Maaseutuviraston virastotalous hoidetaan ministeriön tiliviraston ympäristössä ja se tulee käyttämään kaikkia niitä palvelukeskuspalveluja, joita Valtiokonttorin palvelukeskus virastolle voi tarjota.

Maksajaviraston taloushallintotehtävien toteutuksen on oltava objektiivisesti tarkasteltuna akkreditointikriteerejä vastaava. Maksajavirastotehtävien osalta tulee jatkotyössä selvittää, miltä osin on mahdollista käyttää maksajavirastotehtävissä palvelukeskuksen palveluja ja kuinka rajapinnat Valtiokonttorin hoitoon siirtyvään kirjanpitojärjestelmään hoidetaan.

Tältä osin virastovalmisteluryhmä tukeutuu taloushallintoryhmän esitykseen.

Maaseutuviraston virastotalouden hoito

Maaseutuvirastolla tulisi olla taloushallintotoiminto, jossa se toimii tilaajana ja vastaa palvelukeskuksessa tuotetun palvelun oikeellisuudesta ja asianmukaisuudesta sekä tuottaa ohjaavan ministeriön ja valtiokonsernin taloushallinnon tarpeisiin säädösten edellyttämät tiedot. Uutena toimintomallina sen vaatimia resursseja on vaikea arvioida tässä vaiheessa.

Maaseutuvirasto hoitaa itse sisäisen laskennan, matkahallinnon ja valtuuskirjanpidon sekä mahdollisesti erikseen sovitut muut tukitehtävät, joita palvelukeskus ei voi hoitaa.

Taloussuunnittelu ja seuranta

Viraston tulee varata resursseja viraston talouden ja toiminnan suunnitteluun, budjetointiin ja seurantaan sekä viraston tulosjohtamiseen ja johdon laskentatoimeen liittyviin tehtäviin. Viraston on laadittava talousarvioasetuksen määräämä toimintakertomus toiminnastaan ja tuloksellisuudesta. Näin ollen virasto tarvitsee resursseja taloussuunnitteluun, seurantaan ja laskentatoimeen sekä controllertoimintoon.

8.3 Muut yleishallinto- ja tukitehtävät

Edellä mainittujen henkilöstö- ja taloushallintotehtävien lisäksi viraston olisi järjestettävä viraston ulkoinen ja sisäinen viestintä sekä verkkoviestintä.

Viraston yleishallintotehtäviin kuuluisivat myös yleiset hallinto- ja tukitehtävät. Virasto tekisi itse tai toimisi tilaajana sekä vastaisi ulkoistetun palvelun oikeellisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tehtäviin liittyy keskeisesti palveluiden (esim. konsulttipalvelut), virasto-

palveluiden ja muiden hankintojen kilpailuttaminen sekä toimitilakysymykset. Virastoon tulisi varata riittävästi resursseja erilaisten, monipuolista osaamista vaativien oikeudellisten asioiden hoitoon. Maaseutuvirastoon olisi myös varattava resursseja kielenkäännöstehtäviin, mutta osa tästä työstä voidaan ulkoistaa.

Lisäksi virastolla on oltava resurssit muiden hallinto- ja tukitehtävien hoitoon, kuten kirjaamo, arkisto, monistus, postinjakelu ja kuriiriliikenne, lomakkeiden suunnittelu, laadinta ja painatus, tietopalvelu ja kirjasto, toimitilojen vuokraus-, siivous-, kulunvalvonta- ym. palvelujen hankinta ja seuranta, hankinnat (kalusteet, puhelimet, toimistotarvikkeet, kopio-koneet, ym.), hankinnat (atk-laitteet, ohjelmistojen ja verkon hankinnat), palveluiden ulkoistaminen ja kilpailuttaminen, kielenkäännöstehtävät, ylivirastomestarin tehtävät sekä muut tehtävät kuten johdon sihteeripalvelut.

Työryhmän tarkastelussa olleissa toimintayksiköissä ei pääosin hoideta yllämainittuja tehtäviä eikä tehtävien perusteella arvioiden siellä ole tarvittavaa asiantuntemusta. Maa- ja metsätalousministeriön erillisyyksikköinä toimivissa yksiköissä sisäisen tarkastuksen yksikköä lukuun ottamatta, maatalousosaston talous- ja kehittämissyksikössä sekä Tiken vastaavissa toimintayksiköissä hoidetaan MMM:n ja Tiken osalta vastaavia tehtäviä. Työryhmä ei ole selvittänyt voidaanko näistä toiminnoista siirtää resursseja Maaseutuvirastoon.

9 Yhteenveto

Maaseutuviraston tehtäviä selvittävä työryhmä on työlle annetun määräajan puitteissa kartoittanut virastolle kuuluvia ja sille siirrettäviä toimeenpanotehtäviä. Tiukasta aikataulusta johtuen työryhmä ei ole voinut laajasti kuulla henkilöstöä viraston tehtäviä kartoitettaessa.

Viraston ydintehtäviä olisivat tukien hakuun ja käsittelyyn, valvontaan, tukien maksamiseen ja takaisinperintään, raportointiin ja seurantaan sekä tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvät tehtävät.

Virasto toimeenpanisi Euroopan maataloustukirahaston ja maaseuturahaston rahoittamat tukijärjestelmät ja ohjelmat, Euroopan maatalousrahaston ohjausosaston rahoittamat meneillään olevan ohjelmakauden toimenpiteet sekä kansallisesti rahoitetut maataloustuen ja maaseudun kehittämistoimenpiteet ja rakennetuet.

Maaseutuvirasto toimisi Suomen maksajavirastona. Maksajavirastotehtäviä, kuten valvontaa ja hakemusten käsittelyä, delegoitaisiin nykykäytännön mukaisesti muille toimijoille. Maaseutuvirasto hoitaisi myös ministeriön sille siirtämiä hallintoviranomaisen toimeenpanotehtäviä maaseuturahaston osalta. Lisäksi Maaseutuvirasto hoitaisi meneillään olevan ohjelmakauden maksuviranomaisen ja hallintoviranomaisen tehtäviä.

Työryhmä esittää, että Maaseutuvirasto hoitaa keskitetysti nykyisen interventioyksikön toimialaan kuuluvien tukien haun. Viljelijätukien hakemusten vastaanotto, käsittely ja päätöksen teko tehdään kuntien toimesta. Maaseudun kehittämistukien ja rakennetukien hakemiseen kuuluvat tehtävät kuuluvat TE-keskuksille. Maaseutuvirasto ohjeistaisi, kouluttaisi ja neuvoisi alaista hallintoa näissä tehtävissä. Virastolle kuuluisivat tukien hakuun liittyvien ohjeiden, lomakkeiden ja päätöskaavojen laatiminen ja ylläpito.

Työryhmä katsoo, että Maaseutuvirasto vastaa kaikkien sen hallinnoimien tukijärjestelmien valvonnasta. Toimijoina viraston ohella ovat TE-keskukset, joita virasto ohjeistaisi ja kouluttaisi sekä valvoisi. Lisäksi viraston vastuulla olevaa valvontaa on siirretty mm. Tullilaitokselle ja Eviralle.

Viraston ydintehtäviä työryhmän esityksen mukaan ovat tukien maksaminen ja takaisinperintä. Virasto hoitaisi myös MAKERAN ja MIRAN tehtäviä. Maaseutuvirastolla olisi vastuu toimeenpantavien tukijärjestelmien raportoinnista ja seurannasta.

Virasto vastaisi tietojärjestelmiensä johtamisesta ja strategisesta suunnittelusta sekä tietojärjestelmien kehittämisestä ja ylläpidosta. Virastolle kuuluisi tietojärjestelmien muutos- ja kehittämistarpeiden määrittäminen, niiden analysointi, priorisointi ja toteutuksen aikataulutus. Virastolla olisi vastuu tietojärjestelmien tietosisällöstä ja sen ylläpidosta. Virastolle kuuluisi myös loppukäyttäjien ohjeistus ja neuvonta samoin kuin käyttövaltuuksien hallinta.

Maksajavirastona toimivalla Maaseutuvirastolla olisi oma sisäinen tarkastus, jonka tehtäviin kuuluisivat EU:n maataloustukirahaston ja maaseuturahaston rahoittamien tukien sisäinen tarkastus sekä viraston hallinnoimien kansallisesti rahoitettujen tukien sisäinen tarkastus ja myös tarpeellisessa määrin viraston hallintoon kohdistuva tarkastus ja konsultointi.

TE-keskusten maaseutuosastojen ohjaus, neuvonta ja koulutus siltä osin, kun ne käsittelevät maatalous- ja maaseutupolitiikan toimeenpanotehtäviä, kuuluisi Maaseutuvirastolle. Myös kuntien ohjaus kuuluisi virastolle ja se yhdessä TE-keskusten kanssa neuvoisi ja kouluttaisi kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia.

Virastolle annettaisiin kaikkia osapuolia sitovaa norminantovaltaa teknisluonteisissa asioissa lainsäädännön puitteissa. Se nähdään erityisen hyödyllisenä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten ja paikallisten toimintaryhmien ohjauksessa. Maksajavirasto antaisi lakiin otettavan valtuuden nojalla tarkempia määräyksiä tukien myöntämiseen, maksamiseen ja seurantaan sekä tehtävien hoitamiseen liittyvistä teknisluonteisista yksityiskohdista.

Toimivallan lisäksi laissa tai asetuksessa säädettäisiin tehtävien hoitamiseen liittyvistä yhteistyöjärjestelyistä maksajavirastona toimivan Maaseutuviraston ja viranomaisten välillä. Koska tukijärjestelmien toimeenpanon ohjaus ja valvonta siirretään virastolle, muutettaisiin kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten ohjauksen ja valvonnan säädöksiä vastaavasti.

Maaseutuvirastolla tulisi työryhmän näkemyksen mukaan olla keskeinen rooli TE-keskusten tulosohtausprosessissa. Maaseutuvirasto tulosohtaisi TE-keskuksia MMM:n maatalousosaston tehtäväalueen osalta. Virasto osallistuisi TE-keskusten maaseutuosastojen TAE ja TTS suunnitteluun sekä keskeisiin, kolmen TE-keskusministeriön tulosohtauksen ja TE-keskusten kehittämisen yhteistyöryhmiin.

Maaseutuvirasto olisi maa- ja metsätalousministeriön tilivirastoon kuuluva tulosohtattu itsenäinen virasto, jonka henkilöstö- ja taloushallintotehtävät olisi osittain ulkoistettu hoidettavaksi Valtiokonttorin palvelukeskuksessa Kieku- mallin mukaisesti. Maaseutuvirastolla olisi oma henkilöstöhallinto, joka vastaisi normaalin henkilöstöhallinnon lisäksi yhdessä johdon ja esimiesten kanssa henkilöstön osaamisen, työhyvinvoinnin, toiminnan ja työkuultuurin suunnittelusta, koordinoinnista ja toteuttamisesta.

Virasto vastaisi niistä taloushallinnon toimialaan kuuluvista tehtävistä, joita ei ole ulkoistettu tai ei ole voitu ulkoistaa Valtiokonttorille. Lisäksi virasto vastaisi siitä osasta taloussuunnitteluprosessia, jonka ministeriö on määrännyt viraston hoidettavaksi. Viraston tulisi varata resursseja viraston talouden ja toiminnan suunnitteluun, budjetointiin ja seurantaan sekä viraston tulosohtamiseen ja johdon laskentatoimeen liittyviin tehtäviin. Taloushallintotehtävien järjestelyjen osalta virastovalmisteluryhmä tukeutuu taloushallintoryhmän esitykseen.

Työryhmä pitää tärkeänä, että virasto toimii asiakaslähtöisesti. Tehtävät hoidettaisiin asiakkaiden tarpeet huomioon ottaen. Maaseutuviraston tehtäviin kuuluisi sen toimialan osalta asiakasviestintä ja tiedottaminen. Viraston olisi järjestettävä ulkoinen ja sisäinen viestintä sekä verkkoviestintä. Virasto tekisi itse tai toimisi tilaajana sekä vastaisi ulkoistetun palvelun oikeellisuudesta ja asianmukaisuudesta. Virastolla olisi palvelujen hankintaan tarvittava osaamista. Lisäksi virastolla olisi muita hallinto- ja tukitehtäviä.

Työryhmä näkee, että EU-tasolla tapahtuvassa työskentelyssä ministeriön ja viraston välinen yhteistyö on tärkeää. Ministeriö vastaa EU- työskentelystä, mutta Maaseutuvirastolla olisi mahdollisuus osallistua siihen hallintokomiteatyöskentelyyn, joka on maksajavirasto-tehtäviin liittyen tärkeää. Maaseutuviraston vastuulle kuuluisivat kuitenkin kauppameka-

nismien sekä non-annex I tuotteiden hallintokomitea. Toinen rahastokomitean edustaja olisi pysyvästi maaseutuvirastosta.

Maaseutuviraston henkilöresurssit

Työryhmä on osana selvitystään arvioinut Maaseutuviraston tehtävien hoitamiseen tarvittavat henkilötyövuosiresurssit. Lähtökohtana ovat olleet vastaavien tehtävien nykyiset resurssit tilanteessa, jossa virasto toimisi ilman alueellistamista. Koska viraston alueellistamisesta Seinäjoelle on tehty päätös, työryhmä esittää arvionsa sen vähimmäisvaikutuksista viraston resursseihin. Tuottavuusohjelmien vaikutukset viraston resursseihin arvioidaan niitä koskevissa hankkeissa. Lisäksi työryhmä korostaa, että lopulliset ministeriöstä ja Tikestä virastoon siirrettävät tehtävät ja niiden edellyttämät resurssit tarkentuvat jatkoselvitysten myötä. Hankkeeseen liittyvät muut resurssi ja rahoitustarpeet arvioidaan myöhemmin tehtävässä valmistelussa.

Työryhmän arvion mukaan viraston tehtävät kattaisivat pääosin nykyiset maatalousosaston toimeenpanolinjan tehtävät. Interventioyksikön ja valvontayksikön tehtävät siirrettäisiin maaseutuvirastoon. Valtionapujen sekä kalataloushankkeiden valvontatehtävien osalta on tehtävien siirtoa vielä selvitettävä.

Maaseutu- ja rakenneyksikön ja maaseutu- ja tukipolitiikkayksikön välillä tehtäväjakoa selkeytettäisiin. Työryhmän alustavan käsityksen mukaan virastoon siirrettävät tehtävät edellyttäisivät suurin piirtein maaseutu- ja rakenneyksikön nykyisen henkilömäärän.

Tukiyksikön tehtävät siirrettäisiin työryhmän arvion mukaan myös pääosin maaseutuvirastoon. Tarkemmin asiaa voidaan arvioida, kun säädösvalmistelun tehtäväjako jatkoselvityksissä tarkentuu. Sen jälkeen voidaan myös arvioida missä määrin nyt asetuksilla annettavia määräyksiä voidaan siirtää viraston norminantovaltaan ja kuinka paljon tämä tehtävä edellyttää resursseja. Tämä edellyttää työryhmän näkemyksen mukaan tukijärjestelmä- ja asetuskohdista tarkastelua. Näin ollen jopa kymmenen henkilötyövuoden osalta resurssien siirtyminen virastoon tulisi selvittää jatkotyössä.

Toimeenpanolinjan johdon tehtävät sekä eräitä juridisia toimeenpanotehtäviä voitaisiin työryhmän näkemyksen mukaan siirtää maatalousosastosta Maaseutuvirastoon. Näin arvioiden työryhmä käsityksen mukaan maatalousosastolta siirrettäisiin noin 140-160 henkilötyövuotta viraston tehtäviin, jolloin arvioon sisältyy myös tehtäviä, joita hoidetaan nykyisin teknisellä tuella.

Työryhmä ehdottaa, että Tiken talousryhmässä hoidettavat maksajaviraston taloushallinto-tehtävät siirretään maksajavirastona toimivalle Maaseutuvirastolle. Resurssimitoituksessa otettaisiin huomioon myös tulevan maaseuturahaston sekä kansallisten tukien taloushallintotehtävät. Siirrettävät tehtäviä hoidetaan nykyisin tukimaksuyksikössä, interventiorahastoyksikössä, rahastoyksikössä, perintäyksikössä sekä maksuliikenne- ja raportointiyksikössä. Työryhmä esittää, että Tiken talousryhmästä siirrettäisiin Maaseutuvirastoon lähes 20 henkilötyövuotta.

Tiken tietohallinnosta siirrettäisiin tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon, yhteisten rekisterin hallintaan, otantoihin, käyttäjien koulutuksen ja käytön tukeen sekä työasemien lähitukeen kuuluvia tehtäviä. Työryhmä esittää myös, että tilastoryhmästä siirretään rapor-

tointiin kuuluvia tehtäviä Maaseutuvirastoon. Näiden tehtävien hoitamiseen tarvitaan työryhmän arvion mukaan hieman yli 30 henkilötyövuotta. Kaikilta osin ei työryhmän käsityksen mukaan voitane resurssitarvetta hoitaa resurssisiirroin vaan se edellyttää myös noin 10 henkilötyövuoden verran uuden työvoiman rekrytointia.

Sisäisen tarkastuksen tehtäviin siirretään EU:n maataloustukirahaston ja maaseuturahaston rahoittamien tukien sisäinen tarkastus sekä viraston hallinnoimien kansallisesti rahoitettujen tukien sisäinen tarkastus ja viraston hallintoon kohdistuva tarkastus ja konsultointi. Päättymässä olevan rahastokauden lausumanantotehtävä voitaneen hoitaa joko ministeriöstä tai virastosta. Tehtävän päätyttyä resurssi siirretään virastoon. Työryhmän näkemyksen mukaan sisäisen tarkastuksen yksiköstä siirtyisi 6-8 henkilötyövuotta.

Työryhmä näkee, että vielä tulisi selvittää maaseutu- ja luonnonvaraosastossa mahdollisesti rakentamiseen ja vesihuoltoon liittyvien toimeenpanotehtävien siirto virastoon, etenkin, jos ne liittyvät viraston tehtäväalueeseen.

Työryhmä on selvittänyt virastolle kuuluvat yleishallinto- ja tukitehtävät. Työryhmän tarkastelussa olleissa toimintayksiköissä ei pääosin ole yllämainittuja tehtäviä. Maa- ja metsätalousministeriön erillisyyksiköissä, maatalousosaston talous- ja kehittämissyksikössä sekä Tiken vastaavissa toimintayksiköissä hoidetaan MMM:n ja Tiken osalta vastaavia tehtäviä. Työryhmä ei ole selvittänyt voidaanko näistä toiminnoista siirtää resursseja Maaseutuvirastoon.

Virastohallinnon toteuttamista varten Maaseutuvirastoon tarvitaan työryhmän esityksen mukaan vähintään 20 henkilötyövuoden resurssit yleishallinto- ja tukitehtäviin, viestintään ja taloussuunnitteluun sekä johdon esikuntatehtäviin.

Virastotyöryhmän ehdottamiin Maaseutuviraston tehtäviin tarvittaisiin noin 220-240 henkilötyövuoden resurssit. Työryhmä arvioi, että perustettavan Maaseutuviraston tehtävät edellyttävät noin 190-210 henkilötyövuoden resurssien siirtoa ministeriöstä ja Tikestä sekä noin 30 henkilötyövuoden lisäresursseja yleishallinto- ja tukitehtäviin sekä tietohallintotehtäviin.

Alueellistetun viraston resurssit

Maatalous- ja maaseutuhallinnon kokonaisprosessi viraston perustamisen ja alueellistamisen jälkeen keskushallinnon tasolla eriytetään kahdelle toimijalle, joista toinen sijaitsee Helsingissä ja toinen pääosin Seinäjoella. Siellä sijaitsevan viraston verkostoon kuuluvat yhteistyökumppanit toimivat suurelta osin pääkaupunkiseudulla. Vaikka moderni virasto käyttää teknisiä apuvälineitä nykyistä merkittävämmiin yhteydenpidossa, edellyttää sen tehtävien tuloksellinen hoitaminen työryhmän näkemyksen mukaan aktiivista osallistumista kokouksiin, neuvotteluihin ja työryhmiin.

Nykykäytännössä toimeenpanolinjan ja Tiken tietohallinnon esimiehet ja asiantuntijat osallistuvat viikoittain useisiin kokouksiin. Työryhmä korostaa yhteistyön jatkumisen tärkeyttä toimintojen sujuvuudelle jatkossakin.

Karkeasti voidaan arvioida, että virastoon siirrettävistä tehtävistä puolet edellyttää jatkuvaa yhteydenpitoa Helsingissä toimiviin yhteistyötahoihin. Tukihallintoprosessin osittaminen

ministeriön ja viraston välillä lisää resurssitarpeita. tietohallinnon lisäksi muilla tehtävälötkoilla. Työryhmä ei ole erikseen selvittänyt alueellistamisen vaikutuksia Maaseutuviraston resurssitarpeeseen, mutta arvioi lisäresurssitarpeen olevan ainakin 10-20 henkilötyövuotta. Resurssitarve voidaan tarkemmin arvioida viraston tehtävärajauksen, organisaation ja henkilötarpeen tarkentuessa.

Tämän lisäksi alueellistamisen siirtymävaiheessa tulee selvitysmies Hannu Pelttarin⁶ esityksen mukaisesti varautua 10 päällekkäishenkilön palkkaamiseen toimintojen häiriöttömyyden varmistamiseksi.

Eräät työryhmän esityksen mukaiset tehtävät loppuvat tai saattavat arvioiden mukaan loppua viraston siirtymävaiheen aikana. Työryhmä katsoo, että näiden tehtävien järjestäminen tulisi ottaa erikseen huomioon alueellistamista suunniteltaessa.

Jatkoselvitykset

Työryhmä ei ole annetun aikataulun puitteissa ehtinyt selvittää täysin kattavasti Maaseutuvirastoon siirrettävissä olevia tehtäviä. Niiden osalta ehdotetaan jatkoselvitysten käynnistämistä.

- 1) Työryhmä toteaa, että tehtävä- ja resurssijakoa asetusten valmistelussa sekä viraston norminantotehtävien laajuutta ja sen edellyttämiä resursseja tulisi jatkotyössä selvittää. Lisäksi muiden Maaseutuviraston tehtävänalaan kuuluvien tukien toimeenpanoon osallistuvien valtion viranomaisten ohjausta tulee tarkastella erikseen selkeiden toimivaltasuhteiden ja yhteistyön järjestämiseksi.
- 2) Työryhmä näkee, että tulisi selvittää maaseutu- ja luonnonvaraosastossa mahdollisesti rakentamiseen ja vesihuoltoon liittyvien toimeenpanotehtävien siirto virastoon, etenkin, jos ne liittyvät viraston tehtäväalueeseen.
- 3) Jatkossa tulisi selvittää valtionapujen sekä kalataloushankkeiden valvontatehtävien siirtoa Maaseutuviraston tehtäviin.
- 4) Työryhmä ei ole myöskään selvittänyt maatalousosaston tutkimus- ja neuvontatehtävistä mahdollisesti virastoon siirrettäviä toimeenpanotehtäviä.
- 5) Työryhmä toteaa, että menekinedistämis toimien tehtävänjako viraston ja ministeriön välillä vaatii vielä jatkoselvittelyä.
- 6) Tulisi selvittää mahdollisuutta siirtää rakennetukien tarkastus sekä pankkitarkastus TE-keskuksista Maaseutuvirastoon
- 7) Työryhmä katsoo, että rakennerahastotarkastuksen järjestämisessä päättymässä olevan ohjelmakauden osalta on kiinnitettävä huomiota lausumanantotehtävään. Olisi harkittava ja selvitettävä sen loppuunsaattamista ministeriön sisäisen tarkastuksen toimesta.

⁶ Hannu Pelttari, Maaseutuviraston sijoituspaikkaselvitys, syyskuu 2005

- 8) Maksajavirastotehtävien osalta tulee jatkotyössä selvittää, miltä osin on mahdollista käyttää maksajavirastotehtävissä palvelukeskuksen palveluja ja kuinka rajapinnat Valtiokonttorin hoitoon siirtyvään kirjanpitojärjestelmään hoidetaan.

MMM:n vuonna 2006 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2006:1 Peltobiomassa, liikenteen biopolttonesteet ja biokaasu-jaosto.
II väliraportti
ISBN 952-453-253-0
- 2006:2 Behörigheten mellan riket och landskapet Åland gällande jordbrukets
olika stödformer
ISBN 952-453-254-9
- 2006:3 Valtion varoin tuettavan salaojituksen ehdot
Väliraportti
ISBN 952-453-255-7
- 2006:4 Porotalousyrittäjien tilanteen edistäminen
ISBN 952-453-256-5
- 2006:5 Tilaaja - tuottajamalli metsäkeskuksissa
ISBN 952-453-260-3

